

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

C-No.34

Panamá, 25 de enero de 2002.

Licenciado

Carlos Ernesto González Ramírez
Presidente de la Asociación Panameña
de Ejecutivos de Empresa (APEDE)
E. S. D.

Señor Presidente:

Conforme a nuestras funciones constitucionales y legales, acuso recibo de su nota seriada APEDE 113/2002 de 10 de enero de 2002, por medio de la cual nos consulta la siguiente inquietud.

“Se trata de la práctica común que tienen los policías, agentes de tránsito (PAT) de detener la marcha de automotores en las vías públicas con la única finalidad de verificar la vigencia de las licencias de los conductores; e inclusive, la práctica sistemática de hacer retenes de tránsito con la finalidad mencionada.

Quizás el hecho más relevante y que se ha utilizado como criterio para sistematizar esta práctica parece ser una consulta que dirigió a la Procuraduría de la Administración, el Jefe de la Policía en la que se consultaba “sobre la obligación de los conductores a presentar su licencia cuando los agentes de tránsito se lo solicitase”. Según el artículo, usted aclaró que de acuerdo al artículo 42, del Reglamento de Tránsito, los conductores debían portar sus licencias y presentarlas cuando les fuese requerido por un (PAT), pero no retenerlas. Lo que no dice este artículo, ni se aclara en la consulta, si los policías pueden pedir la licencia a su discreción sin mediar ninguna causa para ello más que la de consultar si el conductor tiene una licencia vigente.”

Sobre el particular, debemos indicar a los señores del APEDE, que de conformidad con el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, sólo pueden presentar consultas administrativas, los servidores públicos administrativos que ostenten la representación legal de la institución; no obstante, la Ley 38 de 2000, dispone en su artículo 4, que la Procuraduría, atenderá y orientará a todos los ciudadanos, respecto a los requisitos y actuaciones jurídicas que surtan en las Instituciones, como resulta ser el caso precedente.

Antes de entrar a responder su solicitud de fondo, es oportuno, primeramente definir algunos conceptos:

Conceptos.

1. Presentar. Hacer manifestación de una cosa, ponerla en la presencia de alguien. Dar voluntariamente una cosa a alguien. (Diccionario de la Lengua Española, Vigésima primera edición, Tomo II, Edit., Espasa Calpe, S. A., 1992, p. 1661). Guillermo Cabanellas, define el concepto presentar, como “Mostrar, enseñar, manifestar.”

2. Licencia de Conducir. Es un documento público expedido por la respectiva autoridad competente, con validez en todo el territorio nacional, y de carácter personal e intransferible que autoriza a una persona para la conducción de vehículos. (OLANO VALDERRAMA, Carlos Alberto., Tratado Técnico-Jurídico sobre Accidentes de Circulación y Materias Afines., 4ta. Edición., Ediciones. Librería del Profesional, Colombia, 1996, p.566)

3. Previa Identificación. (Previa, anticipado, que va delante o que sucede primero) (Identificación. Reconocer si una persona o cosa es la misma que se supone o se busca. (Cf. Diccionario de la Lengua Española p. 1138.)

Expuesta las anteriores definiciones, pasamos a transcribir el artículo 42 del Decreto N°160 de 7 de junio de 1993 “por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá.”

“Artículo 42. Todo conductor de vehículo está en la obligación de portar en cualquier momento en que esté manejando, su licencia de conducir y deberá presentarla a la policía y a la autoridad competente, previa identificación siempre que ésta lo soliciten.”

El citado artículo fue modificado, por razón de que los conductores al infringir las normas del Reglamento de Tránsito, conservaban en su poder la licencia de conducir, lo cual les permitía seguir operando sus vehículos y seguir cometiendo infracciones del Reglamento Tránsito. Como consecuencia los conductores infractores acumulaban gran cantidad de boletas de tránsito, sin pagar las multas respectivas, motivo por el cual se expidió el Decreto Ejecutivo N°204 de 8 de octubre de 1998 “por el cual se dictan disposiciones relacionadas con el transporte público pagado por pasajeros y se modifica el artículo 42 del Decreto Ejecutivo N°.160 de 1993.” Esta norma señala lo siguiente:

“Artículo 2. El Artículo 42 del Decreto N°.160 de 7 de junio de 1993, quedará así:

Artículo 42. Todo conductor de vehículo está en la obligación de portar en cualquier momento en que esté manejando su licencia de conducir y deberá presentarla a la policía y a otras autoridades competentes, previa identificación, siempre que éstas lo soliciten.

La policía y otras autoridades competentes deberán retener la licencia de conducir a los conductores acusados de haber infringido las reglamentaciones de tránsito y extenderle una boleta de citación para que comparezca ante la autoridad correspondiente.

Cuando se trate de las infracciones menores, o sea, aquellas a que se refiere el artículo 160 del Decreto Ejecutivo N°. 160 de 7 de junio de 1993, el plazo de citación será de treinta (30) días calendarios dentro de los cuales el conductor podrá manejar portando la referida boleta.

Cuando se trate de citaciones por causa de colisión u otras infracciones de competencia de los Jueces de Tránsito o los Alcaldes, los conductores podrán manejar portando la boleta de citación hasta tanto se celebre la audiencia correspondiente.” (Ver. G.O. 23,648 de 9 de octubre de 1998.)

A pesar de la modificación del anterior artículo 42, se detectó que muchas de estas licencias de conducir, se extraviaban, o se demoraban en devolverla, siendo ineficaz la medida adoptada ya que la misma no había disminuido las infracciones, por lo que, la Institución tuvo que promulgar el Decreto Ejecutivo N° 242 de 5 de octubre de 1999 publicado en la Gaceta Oficial N°. 23,902 de 7 de octubre de 1999 “por el cual se modifica el artículo 42 del Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993, modificado por Decreto N°204 de 8 de octubre de 1998, y modificar el citado artículo 42”, para evitar las retenciones de las licencias de conducir. Veamos:

“Artículo 1. El Artículo 42 del Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993, modificado por el Decreto Ejecutivo N°204 de 8 de octubre de 1998 quedará así:

Artículo 42. Todo conductor de vehículo está en la obligación de portar en cualquier momento en que esté manejando su licencia de conducir y deberá presentarla a la policía y a otras autoridades competentes, previa identificación siempre que éstas lo soliciten.

La policía y otras autoridades competentes no podrán retener la licencia de conducir a los conductores acusados de haber infringido las reglamentaciones de tránsito”.

Cuando se trate de las infracciones menores, o sea, aquellas a que se refiere el artículo 160, del Decreto Ejecutivo N°160 de 7 de junio de 1993, el plazo de cancelación será de treinta(30) días calendarios.” (Resaltado Nuestro)

Posición de la Procuraduría de la Administración

En primer lugar, dejamos claro que todo conductor, debe portar la licencia de conducir y poseer las condiciones físicas y síquicas idóneas para ese desempeño.

Además debe presentar la licencia de conducir, una vez el policía, previa identificación, se lo solicite y entregarla al Policía, quien debe explicar los motivos de la solicitud.

La entrega física del documento (licencia de conducir), es momentánea, es decir, sólo por el momento en que el Policía previa su identificación, evalúa el documento, comprobando si está en regla, paso seguido el Policía debe devolver la licencia al conductor, éste no puede retener el documento tal como lo preceptúa el párrafo segundo del Artículo 1 del Decreto Ejecutivo N°.242 de 5 de octubre de 1999, el cual a letra dice: “La policía y otras autoridades competentes, no podrán retener la licencia de conducir a los conductores acusados de haber infringido las reglamentaciones de tránsito”.

Como podemos apreciar, la Ley, es clara al señalar que aun para los casos en que habiendo infracciones al reglamento no se deberá retener la licencia de conducir, por otras causas que no estén definidas en la Ley o sus reglamentos. Hacerlo le acarreará al Policía una sanción disciplinaria de conformidad con la Ley N°18 de 3 de junio de 1997 “Orgánica de la Policía Nacional”.

Lo antes expuesto tiene su sustento, en el principio de legalidad contenido en el artículo 18 de la Carta Fundamental “que prohíbe a los funcionarios públicos hacer más allá de lo que la Ley le permite; de igual forma el artículo 8 de la Ley 33 de 8 de nombre de 1984 `por la cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dictan otras disposiciones; prohíbe establecer requisitos, medidas o trámites que no se encuentren previstos en sus leyes y reglamentos”.

Aclaraciones a la consulta

1. La consulta realizada por la Policía Nacional, sólo hace referencia a dos conceptos concretos, “presentar” y previa “identificación previa”, el punto sobre “si la licencia de conducir debe ser solicitada a discreción por la PAT, sin mediar ninguna causa que ello lo justifique, no se abordó; no obstante, el planteamiento es interesante, **pues ningún policía de tránsito puede solicitar la licencia sin que medie causa que lo justifique.**
2. Por otro lado, el momento coyuntural, en que se modificó el Decreto Ejecutivo N°42 de 1998, se dio específicamente por **las demoras en la devolución de las licencias por parte del Tránsito;** situación distinta que hoy día se vive; en el sentido, que a causa de la solicitud de la licencia de conducir, en horas de mayor volumen de autos en las calles, y sin justificación, se ha convertido en un obstáculo, pues se paralizan las vías principales limitando los derechos de terceros a transitar.
3. En atención, a la preocupación sentida por el Comité Cívico del Tránsito, es recomendable que se modifique el reglamento actual y se indique, que al solicitar la licencia de conducir, se justifique las causas por la que se está solicitando la misma.
4. Estos nuevos elementos que se introducen en la actividad vial, definitivamente tienen por objeto evitar abusos del Policía.
5. Debe tenerse en cuenta que la Ley 38 de 2000 “Que regula el estatuto orgánico de la Procuraduría y regula el procedimiento Administrativo General y se dictan otras disposiciones especiales”; es aplicable a todas las entidades del Estado por consiguiente el artículo 47 de dicha ley prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe o la Jefa del despacho.
6. El artículo 49 de la Ley 38 de 2000, aún es más específico y dice que las entidades públicas no iniciarán ninguna actuación material que afecte derechos o intereses legítimos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirve de fundamento. Quien ordene un acto de ejecución material, estará en la obligación, a solicitud de parte, de poner en conocimiento del afectado el acto que autorice la correspondiente actuación administrativa. La violación de lo establecido en este artículo generará, según las características y gravedad del caso, responsabilidad disciplinaria, penal, y civil, para lo cual debe iniciarse las investigaciones o proceso respectivos, por el superior.

7. Con fundamento, en lo anterior la ley exige al conductor presentar la licencia de conducir; aunque no aclara el decreto, es la justificación de su solicitud, somos del criterio, que esto debe entenderse implícito en la Ley, ya que debe mediar una causa justificada para la solicitud y evitar la discrecionalidad. Sin embargo, debe ser aclarado este punto en el Decreto Ejecutivo N°242 de 1999.
8. Tanto el conductor como el policía que brinda el servicio de vigilancia y orden público, debe ser sometido a un programa de docencia y atención al público.
9. La disciplina del tránsito por las vías públicas conlleva un problema de proporción de límites dentro de los cuales se debe cumplir la actividad de los usuarios, considerando, de una parte, las características de la vía, y, de otra, el derecho subjetivo de cada ciudadano para circular libremente, dentro del respeto que merece el mismo derecho de los demás y el marco legal.
10. Tal proporción debe ser reglamentada por el tránsito para evitar confusiones e interpretaciones no establecidas en la ley; debe existir uniformidad de criterios, que por un lado, garantice la libertad de tránsito de las personas sin ser obstaculizados, y por otro, se impongan las sanciones a quienes quebrantan la ley.

Conclusión

Este Despacho es del criterio que la licencia de conducir debe ser presentada por el conductor, previa identificación del Policía de Tránsito, una vez se hayan explicado las causas por las cuales se está solicitando la misma.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted, con muestras de respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.